



Harald Hermansen Eie

Sjøsikkerhet i det russiske nord

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER OG IFS INNSIKT

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høyskole (FHS). Som faglig uavhengig høyskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

DIREKTØR: Professor Rolf Tamnes

IFS Innsikt er et uformelt og fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudier arbeidsområder. De synspunktene som kommer til uttrykk i IFS innsikt, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

REDAKTØR: Anna Therese Klingstedt

© INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER
SKIPPERGATA 17C
POSTBOKS 890 SENTRUM
N-0104 OSLO, NORWAY

SUMMARY IN ENGLISH

RUSSIAN EMERGENCY PREPAREDNESS IN THE BARENTS SEA IN THEORY AND PRACTICE

This study by Harald Hermansen Eie provides an overview of Russia's sea safety legislation, organisation and capabilities in the Barents area. The report has two focal points: search and rescue and oil spill containment.

The study finds significant flaws in the Russian legislation regulating maritime emergency preparedness. The regulations do not administer a clear and practical division of responsibility between the involved departments, and as a result, fail to facilitate coordination and cooperation at an adequate level.

In the absence of purposeful legislation officials have found pragmatic solutions. At the same time, their disregard of regulations has laid the ground for conflicts over authority.

The involved departments are underfinanced, inducing them to sell services outside their geographical areas of responsibility. Some of the oil spill containment equipment is old and in need of replacement; the helicopters used in search and rescue missions are unable to operate in the dark and, in other respects, are sensitive to the region's harsh weather.

Despite these deficiencies, the departments are surprisingly good at cooperating and drawing on each other's resources when needed. The paradoxical observation to be drawn from this study is that the Russian system of emergency preparedness in the Barents Sea may be working despite regulations rather than because of them.

FORFATTEREN

Harald Hermansen Eie har mastergrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og mellomfag i russisk fra Universitetet i Bergen. Han arbeidet ved Institutt

for forsvarsstudier 2009-2010 med nordområdene, energipolitikk og samfunnssikkerhet som fagfelt.

INNHold

| | |
|--|----|
| TEORI OG PRAKSIS: SJØSIKKERHET I DET RUSSISKE NORD | 4 |
| SØK OG REDNING | 6 |
| OLJEVERN | 13 |
| KONKLUSJONER | 18 |
| SLUTTNOTER | 19 |
| KILDER | 20 |

TEORI OG PRAKSIS: SJØSIKKERHET I DET RUSSISKE NORD

Under en vinterstorm i desember 2007 drev det russiske lasteskipet Viktor Korjakin på grunn utenfor Kolahalvøya. Skipet tok inn vann, og det så kritisk ut for mannskapet på tolv. Uten rask evakuering ville sjømennene havne i det kalde vannet.

På russisk side av grensen var det imidlertid ingen egnede helikoptre som kunne komme mannskapet til unnsetning. Sjøredningssentralen i Murmansk, som organiserte redningsaksjonen, kontaktet derfor Hovedredningssentralen i Nord-Norge. Et norsk helikopter ble sendt og klarte å berge sjøfolkene. Skipet knakk i to.

Denne episoden illustrerer hvordan Norge og Russland evner å samarbeide selv når tiden er knapp. Mer foruroligende avdekker den mangler ved russisk sjø sikkerhetsberedskap i nord. I en tid da maritim aktivitet og russisk oljetransport i nordområdene øker, kan Russland ha vansker med å ivareta sjø sikkerheten i eget farvann.

Formålet med denne studien er å *kartlegge hvordan søk og redning og oljevernarbeid er organisert og hvilke rednings- og oljevernressurser Russland har i nordområdene samt vurdere hvilke konsekvenser organiseringen av disse har for den russiske evnen til å håndtere ulykker til sjøs.*

BEGREPER OG STRUKTUR

Studien fokuserer på den russiske delen av Barentshavet. Med det menes de russiske havområdene som strekker seg fra norskegrensen i vest til Karastredet i øst og fra den russiske kysten til grensen for russisk økonomisk sone i nord.

Sjø sikkerhet er et vidt begrep og kan innbefatte en rekke aktiviteter fra navigasjons- og identifiseringssystemer til søk og rednings- og oljevernaksjoner. Ettersom det blir for omfattende å lage en kartlegging av alle aspektene, er sjø sikkerhet i denne studien avgrenset til å omfatte søk og redning og oljevern.

Arbeid med sjø sikkerhet kan anses som både en prosess og en aktivitet. Det er en prosess i den forstand at arbeidet må koordineres for å lykkes. Studien vil derfor ta for seg hvordan sjø sikkerhetsarbeidet er organisert og hvilke ansvarsområder de forskjellige aktørene har.

Det er en aktivitet i den forstand at arbeid med sjø sikkerhet – slik det er definert i studien – i stor grad gjøres

i form av aksjoner. For at en aksjon skal lykkes, kreves det innsatsressurser. I rapporten vil det derfor gjøres et anslag over hvilke sjø sikkerhetsressurser som er tilgjengelige i den russiske delen av Barentshavet. De viktigste ressursene som brukes i søk og redning er havgående fartøy og helikoptre, mens ressurser til bruk i oljevernaksjoner er fartøy tilpasset oljevernarbeid og oljevernmateriell.¹

Søk og redning og oljevern er i noen grad overlappende aktiviteter, og i den russiske delen av Barentshavet er det flere etater og ministerier som er involvert i begge. I denne studien er allikevel søk og redning og oljevern behandlet i hver sin hoveddel. Årsaken er at det også er betydelige forskjeller mellom de to aktivitetene med henblikk på materiell og arbeidsform. I tillegg gjør det studien tematisk mer lettlest og lettere finne frem i, selv om det kan bli noen gjentakelser.

Studiens to hoveddeler er likt strukturert. Det vil først gjøres rede for organisering og arbeidsdeling mellom ministerier og etater. Videre vil det redegjøres for hvilke ressurser som inngår i søk og rednings- og oljevernssystemene.² Hver hoveddel avsluttes med en kort analyse av hvordan systemene fungerer i praksis.

Studiens analysedeler baseres på to kriterier som følger av den forutgående kartleggingen. Det første kriteriet er evne til samhandling, der analysen er basert på organiseringen av henholdsvis søk- og redning og oljevern. Det andre kriteriet er ressurser målt mot ansvarsområde og er basert på oversikten over ressurser som inngår i systemene.

Avslutningsvis i studien vil jeg gjøre noen forsiktige vurderinger av det russiske sjø sikkerhetssystemet som helhet.

KILDER

Det finnes lite offentlig tilgjengelig informasjon om deler av det studien omfatter. I så henseende har kildetilgang vært en utfordring.

Rapporten er basert på lovtekster, internettressurser og intervjuer med representanter fra norske etater involvert i sjø sikkerhetssamarbeidet med Russland. Russiske lovtekster er i stor grad brukt for å kartlegge hvordan aktiviteter knyttet til sjø sikkerhet formelt er organisert. For å

danne seg et bilde av hvordan systemene fungerer i praksis er det benyttet flere typer kilder. Nettsidene til det russiske Transportministeriet og Ministeriet for krisesituasjoner er informative og utgjør viktige bidrag. Jeg har også intervjuet representanter fra Hovedredningssentralen Nord-Norge i Bodø og Kystverket, samt personer som har praktisk erfaring med sjøsikkerhetsarbeid i Nordvest-Russland og som foretrekker å være anonyme.³ I tillegg deltok jeg som observatør på rednings- og oljevernøvelsen Barents Rescue, som ble avholdt i Russland i september 2009. I delen av øvelsen som foregikk til sjøs deltok norske og russiske fartøy og helikoptre.

Det er skrevet lite om søk og redning i den russiske delen av Barentshavet. Oljevern, derimot, er behandlet mer utførlig. Kapitlet om søk og redning er derfor mer basert på tidsskrifter og internettressurser, mens kapitlet om oljevern i større grad støtter seg på artikler og rapporter.

Mangelen på litteratur gjør at det knytter seg en viss usikkerhet til hvilke ressurser beredskapsstatene har til rådighet. Noen av etatene har nettsider der dette oppgis, men det er grunn til å tro at disse ikke er helt oppdaterte, da de avviker med observasjoner gjort under Barents Rescue 2009. Andre aktører, som den russiske kystvakten og i særdeleshet Nordflåten, har svært lite offentlig tilgjengelig informasjon. Fartøy eller helikopter kan bli overført fra et distrikt til et annet, bli lagt i opplag eller reparert. Dette kan gjøre at oversikten fort blir utdatert. Usikkerheten rundt kildematerialet betyr at kapasitetsoversikten bør betraktes som omtrentlig.

VIKTIGSTE MINISTERIER OG ETATER INVOLVERT I SJØSIKKERHETSARBEID

Etater fra en rekke ministerier inngår i det russiske

rednings- og oljevernssystemet til havs. *Transportministeriet* har ansvar for både koordinering av og deltakelse i søk og redningsaksjoner og spiller kanskje den viktigste rollen. Transportministeriets underavdeling Direktoratet for sjø- og elvetransport⁴ har blant annet som oppgave å organisere koordineringen av sivile søk og redningsaksjoner og oljevernaksjoner av et visst omfang (Samarbeidsvedtektene 1995).

*Ministeriet for krisesituasjoner*⁵ spiller en viktig rolle i krisehåndteringen i Russland og har store ressurser i form av personell og utstyr for primært å håndtere katastrofer til lands og i innsjøer (Ministeriet for krisesituasjoner a). Ministeriet har en egen redningsstruktur i nordområdene, men er hovedsakelig innrettet mot rednings- og oljevernaksjoner på land og i innsjøer og elver. Det finnes imidlertid en enhet i Arkhangelsk med slepe- og dykkerfartøy som sorterer under ministeriet.

Den russiske kystvakten, underlagt grensestyrkene og sikkerhetstjenesten *FSB*, yter betydelige ressurser til det sivile redningssystemet (Samarbeidsvedtektene 1995).

Nordflåten rapporterer til Forsvarsministeriet og har sin egen struktur for søk og redningsaksjoner til havs (ibid.). Nordflåten har betydelige redningsressurser i form av fartøy og helikoptre, men systemet er primært rettet mot redning av militære fartøy. I tillegg skal Nordflåten drive oljevernarbeid opp mot egen virksomhet (kilde 1)

Oljeselskap er ved lov pålagt å ha oljevernberedskap i tilknytning til utvinnings- og omlastningsinstallasjoner. Noen leier inn tjenester fra statlige etater, mens andre inngår avtaler med private oljevern-sertifiserte selskap (Prosedyrer 2002).

SØK OG REDNING

Harde klimatiske forhold, vintermørke og store avstander i den russiske delen av Barentshavet gjør menneskelig aktivitet relativt krevende store deler av året. I den østlige delen av områdene er det lite infrastruktur og virksomhet, og om vinteren er disse farvannene islagte. I den vestlige delen, langs nordkysten av Kolahalvøya, er det sjelden is (Evers, Singsaas og Sørheim 2006: 15).

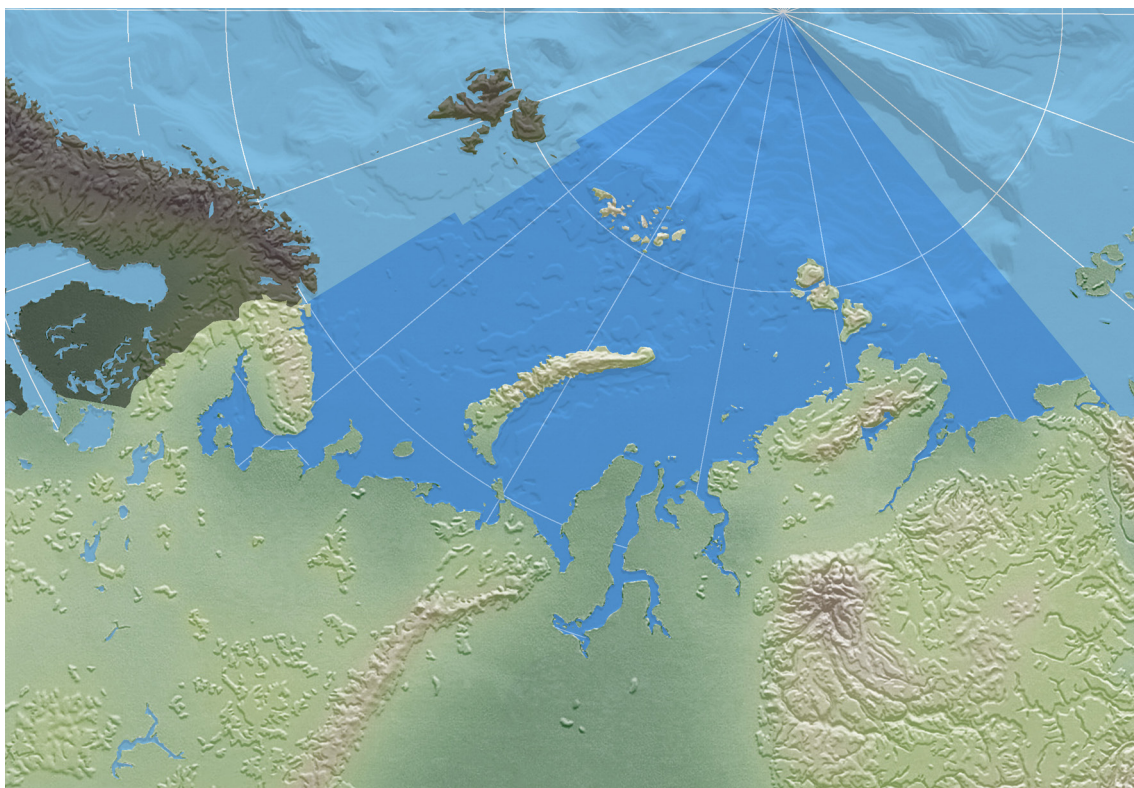
Mennesket har små sjanser for å overleve i det kalde vannet uten beskyttelsesutstyr. Kaldt vann kombinert med lange avstander krever et redningssystem som raskt kan mobilisere og koordinere nødvendige ressurser. I denne sammenhengen er helikoptre viktig, ettersom de svært hurtig kan komme til unnsetning og plukke opp skipbrudne.

Det er mest skipsaktivitet i tilknytning til havnene rundt Kolahalvøya og i Kvitsjøen, og størstedelen av russiske søk- og redningsressurser finnes her.

LOVGIVNING OG ARBEIDSFORDELING

De forskjellige etatene som arbeider med søk og redningsarbeid har til dels overlappende aktivitetsområder, mens deres ansvarsområder er regulert gjennom en rekke lovdokumenter.

Internasjonalt er Russland forpliktet av den internasjonale konvensjonen om redning og ettersøkning til sjøs av 1979 (heretter SAR-konvensjonen), som Sovjetunionen ratifiserte i 1988 (Havariredningstjenesten a). Konvensjonen forplikter medlemslandene til å legge sine territorialfarvann og eksklusive økonomiske soner under koordinerende redningssentraler (IMO 1979). Den russiske delen av Barentshavet er delt opp i to ansvarsområder. Ett område, underlagt Sjøredningssentralen i Murmansk, dekker den eksklusive økonomiske sonen fra den norsk-russiske grensen i vest til 125° øst, ved utløpet av elven Lena. Mot nord strekker det seg helt opp til Nordpolen. Underredningssentralen i Arkhangelsk har koordineringsansvar for det andre området, som er



ILLUSTRASJON 1. Sjøredningssentralen i Murmansk og underredningssentralen i Arkhangelsk sitt samlede ansvarsområde (Havariredningstjenesten b). Det er sannsynlig at ansvarsområdets vestlige avgrensing trekkes østover når delelinjeavtalen av april 2010 formelt godkjennes. (Kart: Det norske utenriksdepartementet.)

innesluttet ansvarsområdet for Sjøredningssentralen i Murmansk. Det strekker seg fra ytterst på Kolahalvøya i vest til Karastredet i øst, og strekker seg nordover til en linje parallelt med nordspissen av Novaja Zemlja (illustrasjon 1).

Søk- og redningssamarbeidet mellom Norge og Russland ble formalisert gjennom en overenskomst i 1956, og ble fornyet i 1988 og 1995 i henhold til SAR-konvensjonen (Havariredningstjenesten a, Kosmo 2010: 24). Avtalen åpner for at landene kan anmode hverandre om bistand i redningsaksjoner. Videre pålegger avtalen informasjonsplikt når et fartøy eller luftfartøy savnes eller er i nød (Samarbeidsavtale 1995). Landene har også samarbeidet i praksis. Hovedredningssentralen i Bodø har bistått sentralen i Murmansk, og som nevnt innledningsvis har norske helikoptre hjulpet nødstedte i det russiske ansvarsområdet (Havariredningstjenesten b).

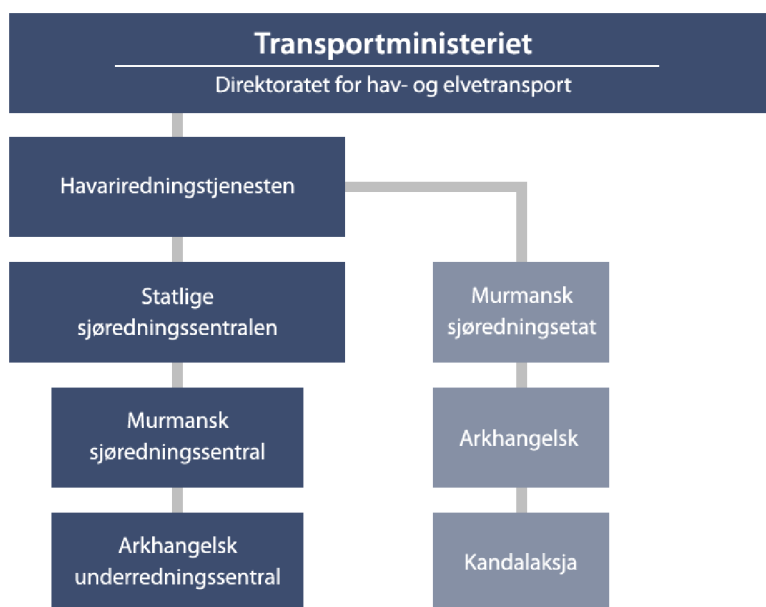
Nasjonalt i Russland er det en rekke lovdokumenter som styrer organiseringen av søk og redningsarbeid til sjøs. For redning til sjøs er det mest relevante "Vedtekter for samarbeid mellom havariredningstjenester, ministerier, etater og organisasjoner på havet

og i Russlands innsjøer"⁶ fra 1995 (heretter "Samarbeidsvedtektene").

I Samarbeidsvedtektene fremgår det at Transportministeriet er ansvarlig for å overholde forpliktelsene i SAR-konvensjonen ved å koordinere søk og redningsoperasjoner til havs, det vil si utenfor 12 nautiske mil (Samarbeidsvedtektene 1995). Ministeriet for krisesituasjoner er på sin side ansvarlig for koordinering av søk og redningsaksjoner i elver, innsjøer og territorialfarvann (ut til 12 nm). Samhandling skal koordineres mellom redningssentraler underlagt Transportministeriet, Ministeriet for krisesituasjoner og i noen grad Forsvarsministeriet. De andre ministeriene og etatene som inngår i redningssystemet er pliktige til å bistå med redningsressurser på forespørsel fra de koordinerende enhetene.

Ansvarsområdene mellom ministeriene bekreftes også i lovdokumentet "Om det enhetlige statssystemet for advarsel mot og eliminering av nødssituasjoner" fra 2003 (heretter "Systemet for advarsel og eliminering").⁷

I praksis avviker ansvarsområdene fra lovdokumen-



ILLUSTRASJON 2. Transportministeriets redningsorganisasjon i russisk del av Barentshavet (Morskaja Kollegija).

tene. Transportministeriets og Ministeriet for krisesituasjoners etater har etablert en overenskomst regionalt, der Sjøredningssentralen i Murmansk har ansvaret for hele sjøområdet, inkludert russisk territorialfarvann (kilde 3).

ETATER OG REDNINGSRESSURSER

Transportministeriet

Nasjonalt i Russland har Transportministeriet ansvaret for den statlige sjøredningssentralen som er lokalisert i Moskva (Havarireddningstjenesten a). Seks regionale sjøredningssentraler, deriblant Murmansk, og tre underredningssentraler, deriblant Arkhangelsk, er underlagt hovedsentralen. Sjøredningssentralen i Murmansk med underredningssentralen i Arkhangelsk har koordineringsansvaret for den russiske delen av Barentshavet.

Transportministeriets redningsberedskap opprettholdes av Den statlige havarireddningstjenesten (heretter Havarireddningstjenesten),⁸ underlagt Direktoratet for sjø- og elvetransport,⁹ og i den russiske delen av Barentshavet besørges redningskapasiteten av Murmansk bassengs sjøhavarireddningsetat (heretter Murmansk sjøredningsetat),¹⁰ som er Havarireddningstjenestens underavdeling. Etaten har fartøyer til søk og redningsoperasjoner i beredskap. Murmansk sjøredningsetat har fartøyer stasjonert i Murmansk, i filialen i Arkhangelsk og i underavdelingen Kandalaksja lengst vest i Kvitsjøen. Transportministeriets organisasjon for søk- og redningsarbeid er oppsummert ved illustrasjon 2.

Murmansk sjøredningsetat har følgende større fartøyer i Murmansk, Arkhangelsk og Kandalaksja (Bambulyak og Frantzen 2005: 58):

- › *Kapitan Martysjkin*, (1987). Supply- og redningsskip. Lengde: 81,16 meter. Toppfart: 15 knop.
- › *Svetlomor-3*. Lengde: 61 meter. Toppfart: 12 knop.
- › *Agat* (1976). Tau- og redningsbåt. Lengde: 58,61 meter. Toppfart: 12 knop.
- › *Markab*. Lengde: 18 meter. Toppfart: 10 knop.
- › Et antall mindre båter.

Ett eller begge av de to førstnevnte fartøyene blir ofte

leid ut til oppdrag utenfor etatens ansvarsområde (Bambulyak og Frantzen 2005: 59 og kilde 1).

Ministeriet for krisesituasjoner

Ministeriet for krisesituasjoner har først og fremst sitt virkeområde på land, men har også en enhet, Havarireddningstjenesten for spesialisert undervannsarbeid (Heretter "Gosakvaspas"),¹¹ som opererer på sjøen. Gosakvaspas har en filial i Arkhangelsk, og disponerer følgende fartøyer (Ministeriet for krisesituasjoner b):

- › *Neotrazimyj* (1981). Tau- og redningsbåt. Lengde: 58,3 meter, toppfart: 13,5 knop.
- › *Kaliningradets* (1984). Tau- og redningsbåt. Lengde: 58,3 meter, toppfart: 13,5 knop.
- › *Igor Prokopchik*. Brann- og redningsbåt med isbryterskrog. Lengde: 26,4 meter, toppfart: 10,7 knop.
- › *Andrej Rozjgov*. Søk- og redningsbåt.
- › Et antall mindre båter.

Nordflåten

På den militære siden besitter Nordflåten betydelige redningsressurser i form av fartøyer, fly og helikoptre. Flåten bidro blant annet på Barents Rescue 2009 med et sjøovervåkningsfly og har helikoptre til bruk i søk- og redningsaksjoner. Nordflåten har imidlertid sitt eget system for koordinering av søk og redningsoperasjoner til havs og fokuserer i hovedsak på berging av flåtens egne fartøyer og mannskap. Flåten har egne koordineringssentraler og er formelt sett ikke integrert i det sivile redningssystemet, men er ment å avgi ressurser når det er påkrevd (Samarbeidsvedtektene 1995). I Barentshavet har flåten en egen redningsenhet, Nordflåtens enhet for søk og havarireddningsarbeid (heretter "Nordflåtens redningsenhet").¹²

Kystvakten

Den russiske kystvakten inngår i grensetjenesten, som er en del av den føderale sikkerhetstjenesten FSB. Den føderale grensetjenesten er delt opp i regionale enheter, og den russiske delen av Barentshavet ligger under FSBs grensetjeneste for Murmansk fylke¹³ og grensetjenesten for Arkhangelsk fylke (Murmansk fylkesadministrasjon). Grensetjenesten

har som primæroppgave å vokte landegrensen, kysten og havområdene.

Den russiske kystvakten er i tillegg en viktig bidragsyter til søk og redningssystemet. FSBs to flåtebaser i den russiske delen av Barentshavet ligger i Liinakhamari vest for Fiskerhalvøya og ved Murmansk. Av større fartøy inngår:¹⁴

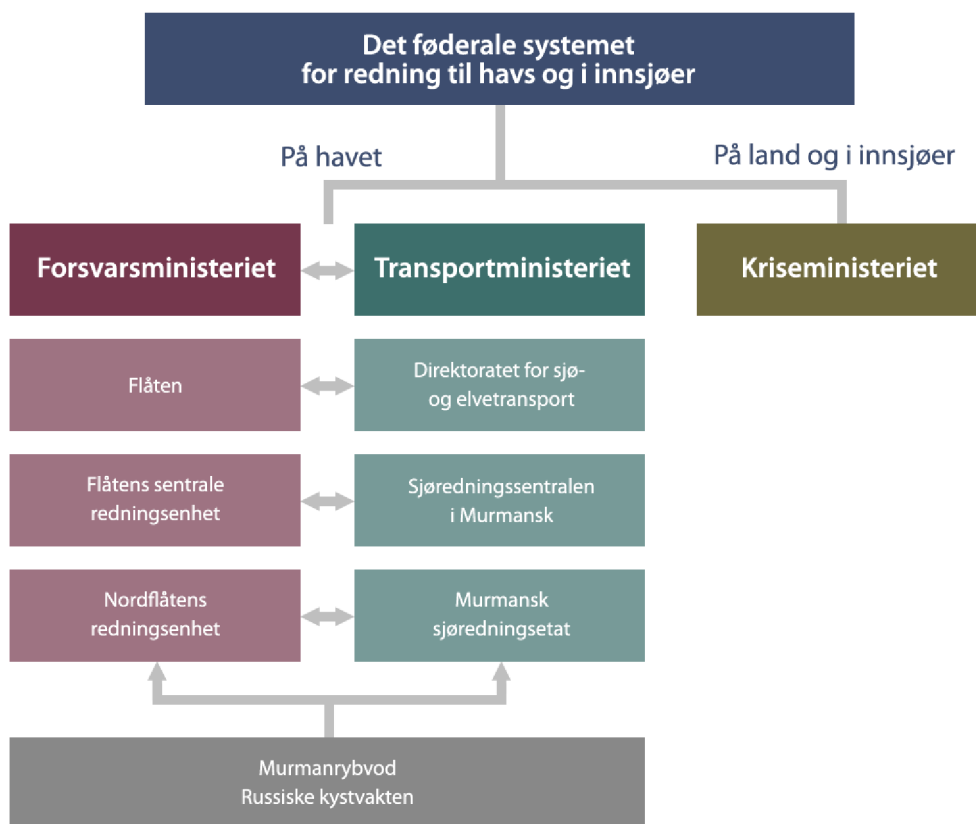
- › *Murmansk*. (Bygd 1978). Isbryter og patruljefartøy. 70 meter lengde, toppfart: 14 knop. Har helikopterdekk, men ikke helikopter.
- › *Zapoljarje*, *Tver* (1987), *Ural* (1986) og *Ladoga*. Patrulje- og taubåter. 55,5 meter lengde, toppfart: 14 knop. Kan brukes til redningsoperasjoner og tauing på åpent hav.
- › *Podolsk* (1993) og *Syktyvkar* (1995). Patruljebåter. Lengde 49,5 meter, toppfart: 30 knop
- › *Sprut*. Lett patruljefartøy (2007). Toppfart: 22 knop.

FSBs grensetjeneste for Murmansk fylke har også noen helikoptre. Eksakt antall er vanskelig å angi, men det deltok to helikoptre av typen KA-27 på Barents Rescue 2009 fra grensetjenesten med vinsj til å plukke opp skipbrudne fra havet. Disse helikoptrene har en rekkevidde på 980 kilometer, omtrent den samme som for de norske Sea King helikoptrene.¹⁵

Fiskerimyndighetene

Fiskeribyråets avdeling for Barentshavet og Kvitsjøen, Murmanrybvod, har som primæroppgave å drive avregning av fiskekvoter, men utfører også fiskeriinspeksjoner utenfor russisk økonomisk sone, blant annet rundt Svalbard (Fiskerimyndighetene 2009). Fartøyene som brukes til inspeksjonsformål inngår i det russiske redningssystemet. Murmanrybvod eier eller leier inn et lite antall havgående fartøy, og deltok på Barents Rescue 2009.

Etter å ha gått igjennom hvordan søk og rednings-



ILLUSTRASJON 3: Organisering av redningsarbeid i den russiske delen av Barentshavet. Illustrasjonen er basert på systemet i praksis, ikke slik det fremgår av lovgivningen (Morskaja Kollegija og kilde 3).

arbeid er organisert og hvilke ressurser som befinner seg på russisk side, vil det i det følgende gjøres kort rede for hvordan systemet fungerer i praksis.

Søk og redningssystemet i praksis

Analysen er basert på to hovedkriterier: Det første er kommandostrukturen og i hvilken grad etatene er i stand til å avgi ressurser til hverandre. Det andre kriteriet er antall fartøy og størrelsen på ansvarsområdet, noe som kan si noe om tiden det tar å nå ut til nødstedte. Disse to kriteriene kan i sum gi en indikasjon på hvordan systemet fungerer i praksis.

Samhandlingsevne

Det er viktig å kunne reagere hurtig og koordinert for å finne og redde nødstedte i tide. Et kriterium for en fungerende søk- og redningsorganisasjon er at den tidlig er i stand til å utpeke en koordinerende enhet til å lede aksjonen. Et formål med SAR-konvensjonen var å skape en redningsstruktur der koordineringsansvaret er tydelig (IMO 1979). Dette målet er også uttrykt i de russiske samarbeidsvedtektene (1995).

Det finnes eksempler på samhandlingsevne, der ressurser fra flere ministerier og etater har bidratt i redningsaksjoner (se for eksempel mil.ru 2009 og 2010). I tillegg deltar fartøy, fly og helikoptre fra Murmanrybvod, Nordflåten, sjøredningsetaten og den russiske kystvakten på Barents og Barents Rescue-øvelsene, noe som tyder på at etatene i noen grad samhandler.

Likevel tilsier organiseringen av søk- og redningsarbeid i den russiske delen av Barentshavet at det kan oppstå situasjoner der det er uavklart hvem som har koordineringsansvar.

Formelt sett er det tre parallelle systemer for søk og redningsarbeid på sjøen i den russiske delen av Barentshavet. Det første er underlagt Forsvarsministeriet, det andre rapporterer til Transportministeriet, mens det tredje sorterer under Ministeriet for krisesituasjoner.

Russisk lovgivning virker lite hensiktsmessig med henblikk på fordeling av ansvarsområder. Det er upraktisk at Ministeriet for krisesituasjoners sentraler skal koordinere aksjoner i russisk territorialfar-

vann, mens Sjøredningssentralen underlagt Transportministeriet skal koordinere aksjoner utenfor tolvmilsgrensen. Til tross for et tungvint lovverk har etatene vært i stand til å utarbeide en praktisk fordeling av koordineringsansvar. Det bidrar til å gjøre systemet mer effektivt og kan tolkes som en indikasjon på at etatene har evne til samhandling.

Grensen mellom Forsvarsministeriets og Transportministeriets ansvarsområder synes å være mindre tydelige. Da Nordflåten koordineringssentral er tiltenkt militære redningsoperasjoner, mens Sjøredningssentralen i Murmansk er rettet mot sivile, er ikke det nødvendigvis problematisk. Imidlertid kan dette være annerledes i praksis. Som det fremgår av illustrasjonen, er det også forventet at Nordflåten redningsenhet og Sjøredningssentralen i Murmansk skal koordinere seg imellom. Dette kan synes lite hensiktsmessig, og delingen kan bidra til en unødvendig fragmentering av ansvarsområdene. En slik løsning kan også gjøre det mer omstendelig for Sjøredningssentralen å styre innsatsen til Nordflåten ressurser, gitt at de ser ut til å måtte gå gjennom Nordflåten redningsenhet og ikke kan koordinere direkte; og omvendt.

Sjøredningsetaten disponerer ikke helikoptre i den russiske delen av Barentshavet. Derimot har både Nordflåten og FSBs grensevakt helikoptre som kan brukes i redningsaksjoner, og disse helikoptrene har blitt brukt i redning etter forespørsel fra Sjøredningssentralen (se for eksempel Havariredningsetaten c, mil.ru 2009 og 2010).

Lovverket gjør det imidlertid vanskeligere for Sjøredningssentralen å tilegne seg luftressurser. Havariredningstjenesten (underlagt Transportministeriet) påpeker i en analyse at det er vanskelig å skaffe til veie helikoptre til bruk i redningsaksjoner til sjøs: "Problemet er i første rekke knyttet til Den russiske føderasjonens luftkodeks, der luftressurser kun kan tilkalles for å redde ekipasjen og passasjerene til et havarert luftfartøy" (Havariredningstjenesten c, min oversettelse). Det er i tillegg tidkrevende å be om helikopterassistanse, ettersom slike henvendelser må behandles på et høyt nivå i etater med luftredningsressurser (ibid.).

Det er også problemer med kommunikasjonen mellom sjøredningssentral og helikopter (ibid.). Helikoptrene som blir brukt til redning, bruker en annen radiofrekvens enn sjøredningssentralen og nødstedte skip. Det medfører at den nødstedte må henvende seg til sjøredningssentralen, som transitterer meldingen videre til koordineringssentralen for helikopteret som igjen formidler videre til helikopteret. Hvis helikopteret skal kommunisere med den nødstedte, må det kommuniseres via tilsvarende ledd motsatt vei. En slik kommunikasjonskjede er upraktisk i en situasjon som krever hurtig informasjonsutveksling, og den kan være i konflikt med SAR-konvensjonen (ibid.).

Tilgjengelige ressurser i ansvarsområdet

Det samlede ansvarsområdet til Sjøredningssentralen i Murmansk og underredningssentralen i Arkhangelsk strekker seg som nevnt fra nordskegrensen i vest til utløpet av elven Lena i øst. Nordover rekker det opp til Nordpolen. Området og ressursene er gjengitt i illustrasjon 4.

Ansvarsområdet er enormt, men det er relativt lite skipstrafikk i disse havområdene, i særdeleshet i den østlige delen. Man kan ikke forvente at det skal være redningsressurser tilsvarende i kapasitet som den man finner i mer trafikkerte farvann. De fleste redningsfartøyene og helikoptrene er stasjonert i den vestlige delen av området, på Kolahalvøya og i Kvit-sjøen. Det er mest skipsaktivitet i dette området, noe som i noen grad oppveier misforholdet mellom antall fartøy og ansvarsområdets størrelse.

Ansvarsområdet dekker åtte tidssoner, og sammenlagt fra alle ministerier inngår anslagsvis sytten større fartøy i den sivile redningsstrukturen. Ettersom Murmansk sjøredningssentral leier ut sine fartøy til arbeid utenfor Sjøredningssentralens ansvarsområde, er det grunn til å tro at antallet tilgjengelige fartøy er lavere. Det er lite sannsynlig at så få fartøy kan dekke et så stort område effektivt. Sjøredningssentralen er dermed avhengig av det enten finnes ressurser hos andre etater eller at det er fartøy som befinner seg i nærheten som kan komme skip til unnsetning. Et-



ILLUSTRASJON 4. Fordeling av redningsressurser i den russiske delen av Barentshavet. (Kart: Det norske utenriksdepartementet.)

tersom det er relativt lite skipstrafikk i området, er ikke det gitt.

I tillegg til at det er vanskelig å skaffe til veie helikoptre, er de helikoptrene som finnes i området stasjonert i den vestlige delen. Havariredningstjenesten påpeker at russiske helikoptre, avhengig av type, ikke kan gjennomføre redningsoperasjoner i vindstyrke sterkere enn 15 til 20 meter per sekund, mens et norsk Sea King eller Super Puma (stasjonert i Longyearbyen) kan operere i vindstyrker på henholdsvis 30 sekundmeter og opp til 45 meter per sekund (Havariredningstjenesten c). Dette er forklaringen på at et norsk helikopter ble bedt om å bistå for å redde mannskapet på Viktor Korjakin i desember

2007. Havariredningstjenesten påpeker også at russiske søk- og redningshelikoptre har vansker med å operere i mørke, en faktor som ytterlige begrenser bruken av helikoptrene (ibid.).

Overordnet kan man si at søk- og redningssystemet i den russiske delen av Barentshavet har et forbedringspotensial. Det kan i utgangspunktet virke som lovverket er et betydelig hinder for etatenes evne til å samarbeide om søk og redning. Likevel er det bemerkelsesverdig at etatene involvert i søk og redningsarbeid på tross av tungvint lovverk er i stand til å fordele ansvarsområder på en hensiktsmessig måte, og at sjøredningsetaten får tilegnet seg helikoptre til tross for at lovgivningen motarbeider dette.

OLJEVERN

Oljemengden transportert fra og gjennom den russiske delen av Barentshavet har økt drastisk de senere årene, fra fire millioner tonn i 2002 til litt over 16 millioner tonn i 2009 (Bambulyak og Frantzen 2009: 39, og Kristiansen 2010). Avhengig av utbygging av nye olje- og gassfelter kan omfanget stige (Bambulyak og Frantzen 2009: 37 og 72). De viktigste utskipningshavnene er Vitino, Arkhangelsk og Varandei, som eksporterte henholdsvis 4,4, 2,1 og 1,9 millioner tonn råolje i 2008. Eksport fra Varandei-terminalen forventes å øke ytterligere de kommende årene (ibid. 39). En betydelig del av oljen som blir eksportert blir omlastet ved den flytende omlastingsterminalen *Belokamenka* i Murmanskfjorden (ibid. 55).

Oljetankerne som transporterer internt i den russiske delen av Barentshavet er i ferd med å oppgraderes, og de større tanker som transporterer olje langs norskekysten er av høy teknisk standard (ibid. 77 og 92). Til tross for den relativt gode tekniske standarden har det forekommet en rekke oljeutslipp av forskjellig omfang i den russiske delen av Barentshavet de siste årene (ibid. 86-89). En av årsakene er at en stor del av utslippene har kommet fra aktiviteter som ikke er relaterte til produksjon, lagring eller transport av petroleumsprodukter. Utslipp i området skjer derimot oftest i forbindelse med mindre ulykker med eldre skip (kilde 2). Skipsaktiviteten samt nivået på den eksisterende og forventede oljeaktiviteten krever et velfungerende oljevernssystem.

Det at en betydelig del av de russiske nordområdene er islagt om vinteren kan gjøre det både lettere og vanskeligere å håndtere oljeutslipp. Det kan være lettere i den forstand at is og kaldt vann gjør oljen seigere og forhindrer at den sprer seg raskt, noe som gir bedre tid til å reagere på et utslipp (Evers, Singsaas og Sørheim 2006: 38). Samtidig legger oljen seg i isen og gjør opprydningsarbeid vanskeligere (ibid. 37).

LOVGIVNING OG ARBEIDSFORDELING

Internasjonalt er Russland forpliktet av den Internasjonale konvensjonen om beredskap, aksjon

og samarbeid ved oljeforurensning av 1990 (IMO 1990), som regulerer organiseringen av oljevernarbeid. I 1994 underskrev Russland en overenskomst med Norge om samarbeid om bekjempelse av oljeforurensning i Barentshavet (Overenskomst 1994). Overenskomsten forplikter de deltakende partene til å yte assistanse ved oljeulykker hvis omstendighetene krever det. Videre forplikter den Norge og Russland til å underrette hverandre ved utslipp som kan berøre den annen part (ibid.).

Det er en rekke dokumenter som i større eller mindre grad regulerer arbeidet med oljevern. Tre av disse kan trekkes frem som mest relevante. Det første er "Hovedkrav til utarbeidelsen av planer for forebygging og eliminering av utslipp av olje og oljeprodukter" fra 2000¹⁶ (heretter "Forebyggingskravene"). I disse er oljeutslipp til sjøs inndelt i tre kategorier avhengig av utslippets omfang, og det fastsettes hvilke organisasjoner som deltar oljevernaksjonen.

- › Oljeutslipp av lokal betydning: Fra en fastsatt nedre verdi opp til 500 tonn.
- › Oljeutslipp av regional betydning: Fra 500 til 5000 tonn.
- › Oljeutslipp av føderal betydning: Større enn 5000 tonn.

Det andre lovdokumentet er "Om organisering av forebyggingstiltak og tiltak mot oljeforurensning på den russiske føderasjonens territorium" (heretter "Tiltakene") fra 2002.¹⁷ Et interessant moment i dette dokumentet er at oljeutslipp til sjøs skal lokaliseres og begrenses innen fire timer etter utslippet. I dokumentet er det også en detaljert beskrivelse av krav til beredskapsplaner for organisasjoner involverte i petroleumsaktiviteter, slik som undersøkelser, utvinning, raffinering, transport og lagring.

Det tredje lovdokumentet som regulerer oljevernarbeid, er "Systemet for advarsel og eliminering" fra 2003, tidligere omtalt i kapitlet om søk og redning. Arbeidsdelingen ministeriene imellom er den samme som for søk og redning: Transportministeriet har ansvar for oljevernarbeid i havområder utenfor ter-

itorialfarvann, mens Ministeriet for krisesituasjoner har ansvar for oljevern på land, i innsjøer og elver og territorialfarvann. På samme måte som med søk og redning avviker den praktiske arbeidsdelingen fra det som er fastsatt i dokumentet. I den russiske delen av Barentshavet har Transportministeriet med sine underavdelinger ansvaret for den statlige oljevernberedskapen til sjøs, mens Ministeriet for krisesituasjoner har ansvar for beredskap og aksjoner på land. Årsaken er den samme som ved søk og redning: Etatene underlagt de to ministeriene har i fellesskap kommet frem til en mer hensiktsmessig ansvarsfordeling (kilde 3).

ETATER INVOLVERT I OLJEBEREDSKAP

Ministeriet for naturressurser og økologi

Ministeriet for naturressurser har som oppgave å godkjenne oljevernplaner og kontrollere beredskapen på oljeinstallasjoner. Den kontrollfunksjonen skal ivaretas gjennom Staten for spesialiserte marineinspeksjoner som igjen er underlagt det Føderale tilsynet for bruk av naturen.¹⁸

Staten har tre kontorer i den russiske delen av Barentshavet. Statens kontor i Murmansk har ansvaret for den russiske delen av Barentshavet, Arkhangelsk har for Kvitsjøen, mens Petsjorasjøen er underlagt kontoret i Narjan-Mar (Bambulyak og Frantzen 2005: 58). Staten for spesialiserte marineinspeksjoner disponerer ikke egne fartøy og mangler eget oljevernutstyr (kilde 1).

Transportministeriet

Transportministeriet og dets underavdelinger er den viktigste statlige aktøren i arbeidet med oljevern i de russiske nordområdene. I ministeriet er arbeidet med oljevern organisert i stor grad på samme måte som arbeid med søk og redning: I Barentshavet og Kvitsjøen skal oljeutslipp bli meldt til Sjøredningssentralen i Murmansk. Mindre (lokale) utslipp skal i utgangspunktet oljevernet i tilknytning til oljeinstallasjonene ta seg av, mens Murmansk sjøredningssetat kan bli tilkalt ved større utslipp av regional eller føderal betydning.

Sjøredningssetaten i Murmansk har til sammen 19 fartøyer til bruk fordelt på Murmansk, Arkhangelsk

og Kandalaksja. Tre av statens tidligere nevnte fartøyer kan samle olje opp fra sjøen (Bambulyak og Frantzen 2005: 58; Beredskapsplan 2010):

- › *Agat*, 100 kubikkmeter olje/vann
- › *Kapitan Martyshkin*, 550 kubikkmeter
- › *Svetlomor-3*, 625 kubikkmeter.

Selv om sjøredningssetaten i Murmansk er et statsforetak, dekker staten utelukkende lønnsutgiftene til de ansatte, og ikke driftsutgiftene (kilde 1). Det er antatt at bare 25 til 30 prosent av statens inntekter kommer fra offentlige midler (kilde 13 i Ivanova 2010: 18). For å få endene til å møtes tilbyr staten oljevern tjenester til private selskap og installasjoner (kilde 13 i Ivanova 2010: 18).

Av Murmansk sjøredningssetats større fartøyer med oppsamlingskapasitet og oljevernutstyr ombord, er bare *Agat* permanent stasjonert innen ansvarsområdet. I tillegg kan ikke alle de mindre fartøyene delta i oljevernaksjoner, da 20 til 25 prosent av statens fartøyer vanligvis ligger til reparasjon eller oppgradering (kilde 13 i Ivanova 2010:17).

Sjøredningssetaten har følgende materiell for oppsamling av olje i Murmansk (Beredskapsplan 2010):

- › 6 skimmere¹⁹ av forskjellig kapasitet
- › Til sammen omtrent 5600 meter lette, tunge og middels lenser.²⁰

I mars i år fikk Murmansk sjøredningssetat lisens til å arbeide med oljevernsarbeid i strandsonen og på land (Utskrift 2010). Gitt at staten utelukkende disponerer sjøressurser, er det lite trolig at dette vil få konsekvenser for arbeidet med oljevern på land, men det kan føre til at sjøredningssetaten vil begynne å arbeide mer i strandsonen.

Nordflåten

Nordflåten står ansvarlige for oljevernberedskap for egne fartøyer og operasjoner og skal dermed ha sitt eget system for oljevern. Det har vist seg at flåten i praksis ikke evner dette. Oljeutslipp skjer jevnlig ved Nordflåtens hovedbase Severomorsk i Murmanskfjorden. Flåten har planer om å tilpasse et fartøyer som

skal brukes til oljevernarbeid i Murmanskfjorden (Bambulyak og Franzen 2009: 89).

Ministeriet for kritesituasjoner

Til tross for at ministeriet i praksis primært arbeider med oljevern på land og i strandsonen, har dets underavdeling Gosakvaspas noen fartøy som kan brukes til oljevern på sjøen (Ministeriet for kritesituasjoner b). Gosakvaspas selger også oljevertjenester til oljeinstallasjonene (kilde 1). Det er imidlertid ukjent hvilke ressurser Gosakvaspas har og i hvilken grad fartøyene beskrevet i kapitlet om søk og redning kan brukes til oljevernaksjoner.

Oljeinstallasjoner og private oljevernselskap

I henhold til Tiltakene er operatører av oljeinstallasjoner pålagt å ha oljevernmateriell ved installasjonene. Noen operatører holder beredskapen selv, slik som ved Varandei-terminalen (Kristiansen 2010), mens andre leier inn tjenester fra blant annet sjøredningsetaten i Murmansk eller fra private oljevernselskap. Det har derfor vokst frem en kommersiell bransje, og det finnes flere selskaper som leverer oljevertjenester. Ettersom selskapene relativt ofte skifter navn og eierskap, og oljevernmateriell blir overført fra et selskap til et annet, er det imidlertid vanskelig å lage en tilfredsstillende oversikt over dem (kilde 1).

Videre varierer kvaliteten på tjenestene de private

oljevernselskapene leverer. Ministeriet for naturressurser og økologi har vansker med å innsisere beredskapen på installasjonene, noe som kan svekke operatørens insentiv for å opprettholde en effektiv beredskap (ibid.).

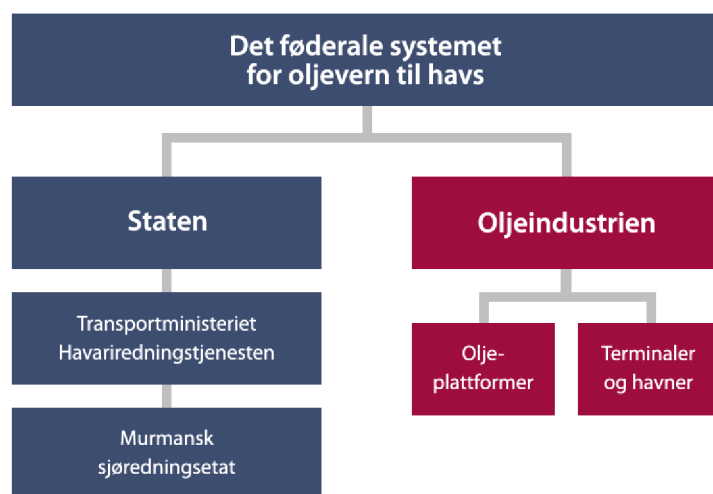
Det kan se ut som om at kvaliteten på oljevernet i tilknytning til installasjonene er i ferd med å bedre seg (kilde 2). Varandei-terminalen er rimelig godt utstyrt, noe en øvelse i 2008 viste (Kristiansen 2010). Beredskapen ved terminalen i Vitino begynner å bli tilfredsstillende (kilde 2), og ved terminalen i Arkhangelsk er det også god beredskap (kilde 1, kilde 2).

Murmansk sjøredningsetat har tilgang til materiell som er eid av private operatører eller lokale enheter (Beredskapsplan 2010). I Murmansk er følgende materiell tilgjengelig:

- › 1000 meter med tunge lenser
- › 3500 meter lette lenser
- › 1 skimmer
- › 4 fartøy som kan brukes til oljeoppsamling

Følgende materiell er tilgjengelig i Arkhangelsk:

- › 500 meter med tunge lenser
- › 1700 meter lette lenser



ILLUSTRASJON 5. Organiseringen av arbeid med oljevern i den russiske delen av Barentshavet.

OLJEVERNSYSTEMET I PRAKSIS

Etter å ha gjennomgått organiseringen av oljevernarbeidet i den russiske delen av Barentshavet, vil det i det følgende utredes hvordan systemet fungerer i praksis. Analysen er basert på de samme kriteriene som analysen av søk og redning: I hvilken grad aktørene involvert i oljevernarbeidet er i stand til å samhandle, og hvordan forholdet mellom ansvarsområde og ressurser er. Organiseringen av oljevernet i den russiske delen av Barentshavet kan oppsummeres på følgende måte:

Samhandlingsevne

I henhold til nasjonal lovgivning og internasjonale konvensjoner har Transportministeriet etablert et system for rapportering av oljeutslipp i den russiske delen av Barentshavet, og det er utarbeidet beredskapsplaner for håndteringen av utslippene. Operatører av oljeinstallasjoner er også pålagt å ha en beredskap i tilknytning til sine operasjoner, og det eksisterer et inspeksjonsregime som skal sikre at beredskapen er tilfredsstillende.

I praksis er det imidlertid flere svakheter ved systemet. For det første er det en underrapportering av oljeutslipp i den russiske delen av Barentshavet. Især i den østlige delen er det lite menneskelig aktivitet, noe som gjør at oljeutslipp ikke blir oppdaget, og i noen tilfeller unnlater den ansvarlige for utslippet bevisst å rapportere om det for å unngå opprydningskostnadene (kilde 1). I 2007 var det seks oljeutslipp i området som skulle ha blitt klassifisert som nødsituasjoner etter russisk lovgivning, som ikke ble rapportert og følgelig ikke registrert (kilde 7 i Ivanova 2010: 23). I dag har ikke Sjøredningssentralen eller sjøredningsetaten i Murmansk tilgang til rutinemessig satellitt- eller flyovervåkning av området (kilde 1), som forsterker problemet med underrapportering ytterligere. I praksis er det få andre overvåkningsmetoder enn passerende skip (kilde 7 i Ivanova 2010: 23).

Enheten for spesialiserte marineinspeksjoner har formelt sett myndighet til å inspisere petroleumsinstallasjonene, men har ikke mulighet til å selvstendig foreta inspeksjoner av mer fjerntliggende installasjoner, ettersom etaten ikke disponerer fartøy og er

avhengig av at operatøren stiller transport. Det kan synes vanskelig å få tillatelse til å foreta inspeksjoner. Dersom Moskva pålegger en inspeksjon, vil selskapene være føyelege og legge til rette for det. Uanmeldte inspeksjoner finnes i praksis ikke (kilde 1).

Med hyppige, mindre utslipp fra Nordflåtens fartøy i Murmanskfjorden, kan man si at flåten i større grad er en årsak til oljeutslipp enn et bidrag til et sterkere oljevern. Etaten for spesialiserte marineinspeksjoner har også blitt nektet å inspisere Nordflåtens fartøy i Severomorsk (Bambulyak og Frantzen 2005: 66), noe som tyder på at flåten i liten grad er villig til å arbeide med andre etater for å få bukt med utslippene.

Fraværet av en effektiv kontrollmyndighet svekker insentivet for å ha en tilfredsstillende beredskap på installasjonene. Det er i tillegg konkurranse om oljevernkontrakter, og selskapet som kan levere tjenester til laveste pris, vinner. Mangelen på kontroll fører dermed til at kvaliteten på oljevernet i større grad er avhengig av operatørens prioritering av oljevern enn russisk lovgivning (kilde 1). Nedprioritering av oljevern har tidligere ført til ulykker: I 2003 i Onegabukten i Kvitsjøen krenget en tanker som lastet olje over i en annen tanker og slo hull i skroget. Ulykken medførte et større oljeutslipp. Selskapet Morskaja Liga Kompani var ansvarlig for oljevernberedskapen, men hadde ikke noe utstyr i området som kunne begrense utslippet eller rydde opp (Bambulyak og Frantzen 2009: 51).

Frem til mars 2010, da Murmansk sjøredningsetat fikk utvidet lisens, var det et skille mellom hvilke etater som arbeider med oljevern på land og i strandsonen, og hvilke etater som arbeider til sjøs. Oljeutslipp gjør oftest størst skade nær kysten, der det er vanskeligst å rydde opp. Derfor går oljevern til dels ut på å forhindre at oljen når kysten. Å gjøre et eksplisitt skille mellom sjø og kystsoner kan derfor virke uhensiktsmessig. Et eksempel er den flytende omlastingsterminalen *Belokamenka*, som ligger omtrent hundre meter fra land. Under Barents Rescue 2009 var Murmansk sjøredningsetat ansvarlig for sjøen rundt *Belokamenka*, mens enheter underlagt Ministeriet for kritesituasjoner var ansvarlig for strandsonen. Et uhell ved terminalen ville nærmest

umiddelbart true strandsonen. Det er imidlertid ikke utenkelig at denne arbeidsdelingen vil endre seg med Murmansk sjøredningsetats nye lisens til å arbeide i strandsonen.

Tilgjengelige ressurser i ansvarsområdet

Den relativt omfattende petroleumsaktiviteten i området krever en betydelig oljevernkapasitet. Langs Kolahalvøya og i Kvitsjøen finnes oljevernressurser, men disse kan trenge fornying (kilde 4 og 5 i Ivanova 2010: 29).

Det at Murmansk sjøredningsetat leier ut ett eller to større fartøy til oppdrag utenfor etatens ansvarsområde svekker kapasiteten betydelig. I motsetning til søk- og redningsaksjoner, der de fleste havgående fartøy er anvendelige, må fartøy tilpasses for å kunne brukes til oljevernaksjoner. I praksis er det bare *Agat* som er i området på permanent basis. Det er mulig å bote på dette ved å midlertidig utstyre andre fartøy med oljevernmateriell, men dette kan være krevende, og mannskap på andre fartøy har lite erfaring med å håndtere materiellet (kilde 1).

Manglende fartøy i ansvarsområder har tidligere ført til kritiske situasjoner. På slutten av nittitallet var det en episode der et utenlandsk oljeselskap drev boringer ved Karastredet. De ble overrasket av is, og ble nødt til å evakuere hurtig. På dette tidspunktet hadde Murmansk sjøredningsetat leid ut alle sine store fartøy, og i praksis var det ikke noen ressurser som kunne mobiliseres hvis det skulle vise seg å være nødvendig (ibid.).

I Tiltakene fra 2002 heter det at et utslipp til sjøs skal lokaliseres og begrenses innen fire timer etter at utslippet har blitt varslet. Gitt de tidligere nevnte svakhetene ved varsling, sjøredningsetatens begrensede ressurser og dens enorme ansvarsområde, er det lite trolig at dette alltid vil kunne følges opp i praksis. Følgende eksempel kan illustrere dette: Avstanden mellom Murmansk, der etaten har oljevernutstyr, og oljeinstallasjonene ved Varandei og Kolguev er omtrent 330 sjømil. Hvis det skulle hende noe ved en av installasjonene, vil sjøredningsetatens *Agat* bruke 27 timer på å nå frem gitt konstant toppfart. Avhengig av vind- og strømforhold er det ikke usannsynlig at olje har drevet på land før fartøyet er fremme.

Sjøredningsetatens begrensede ressurser og enorme ansvarsområde gjør at ressursene i tilknytning til installasjonene i praksis er den eneste effektive oljevernberedskapen i den østlige delen av området. Det er derfor svært viktig at beredskapen i dette området er tilfredsstillende.

Overordnet kan man derfor si at det er svakheter ved oljevernssystemet i praksis i den russiske delen av Barentshavet. Enorme avstander, spredte ressurser, underfinansiering av sjøredningsetaten og fravær av en inspeksjonsmyndighet med tilstrekkelig autoritet svekker beredskapen og systemet. Det at det foregår en betydelig underrapportering i området, reflekterer at ikke alle aktører tar oljevern på alvor, noe som igjen svekker samhandlingsevnen i systemet. Imidlertid kan det synes som om det er en endring på vei, og at beredskapen ved noen terminaler har blitt bedre de siste årene.

KONKLUSJONER

Det blir arbeidet med sjøsikkerhet i den russiske delen av Barentshavet, og det finnes en organisasjonsstruktur som skal kunne søke etter og redde nødstedte, samt arbeide med oljevern. Imidlertid lider systemet av to viktige svakheter.

For det første kan det virke som om lovverket forhindrer snarere enn legger til rette for effektiv samhandling mellom etatene. Dette går ut over samhandlingsevnen og kan føre til uavklarte ansvarsområder.

Likevel er etater underlagt Ministeriet for krisesituasjoner og Transportministeriet i stand til å se bort ifra nasjonalt regelverk for å finne en mer praktisk fordeling av koordineringsansvar av søk og rednings- og oljevernaksjoner. Lovgivningen stipulerer at Transportministeriet har ansvar utenfor tolv mils-grensen, mens Ministeriet for krisesituasjoner har ansvar for territorialfarvann og land. I praksis har Transportministeriet sjøen, mens Ministeriet for krisesituasjoner koordinerer på land. Dette bryter med lovgivningen, men er mer hensiktsmessig.

Samtidig er Sjøredningssentralen i Murmansk i stand til å tilegne seg luftressurser til bruk i søk og redning selv om lovverket ikke tilrettelegger for det. Også dette gjenspeiler at systemet kanskje fungerer bedre i praksis enn på papiret (kilde 1 og kilde 2).

Når det er sagt, er ministerienes ansvars- og virkeområder ennå ikke helt etablerte. Det har tidligere vært en viss kompetansestrid mellom Transportministeriet og Ministeriet for krisesituasjoner (kilde 1), men i og med at ministeriene inngikk en regional overenskomst, kunne det virke som om konflikten hadde lagt seg. Likevel er sjøredningsetatens nye lisens til å arbeide i strandsonen og på land et tegn på at kompetanseområdene fortsatt ikke er helt avklarte, selv om det er usikkert hvilke praktiske konsekvenser lisensen vil få. Det er også uortodokst at en statlig etat får lisens til å arbeide i et område som den ikke har lovhjemmel til å virke i, og det reflekterer igjen at lovgivningen er svak.

Den andre viktige svakheten er underfinansiering av etatene som arbeider med søk og redning og oljevern. En drivkraft bak kompetansestriden kan være at pengemangel fører til at ministeriene og etatene underlagt dem ekspanderer for økonomisk vinning, og at blant annet sjøredningsetaten i Murmansk må leie ut fartøy både innenfor og utenfor sitt ansvarsområde for å få endene til å møtes.

I juni 2010 erklærte en representant for Kriseministeriet at det i løpet av de neste årene vil bygges ti spesialiserte søk- og redningssentre langs hele Den nordlige sjørute, blant annet i Murmansk, Arkhangelsk og Narjan-Mar (B-port.com 2010). Sentrene er planlagt å ha døgnbemanning, og de vurderes å bli tilført luftressurser (ibid.). Man kan kanskje stille spørsmål ved hvor realistiske planene er, men blir de iverksatt kan det på sikt gjøre Kriseministeriet i stand til å overta koordineringsansvaret for territorialfarvannet i henhold til eksisterende regelverk. Det er derfor ikke sikkert at den strukturen vi ser i dag forblir uendret.

Få av fartøyene som inngår i søk og redning og oljevernstrukturen er bygget etter Sovjetunionens fall. Helikoptrene er også gamle, og møter ifølge Havari-redningstjenesten i liten grad de krav som stilles til å operere i området. Oljevernutstyret er også gammelt og kan trenge fornying. Transportministeriet har planer om en betydelig fornyelse av flåten, der Murmansk sjøredningsetat skal tilføres seks nye fartøy etter 2015 (kilde 1). Hvis planene blir gjennomført vil det være et kjærkomment tilskudd til etatens flåte.

Til slutt er det viktig å understreke at selv om systemene for søk og redning og oljevern nok fungerer bedre i praksis enn formelt, utgjør et upraktisk lovverk og manglende finansiering store utfordringer for sjøsikkerheten i den russiske delen av Barentshavet.

SLUTTNOTER

- 1 Andre ressurser, som for eksempel overvåkningsfly er ofte også viktige både for søk og redning og oljevern, men vil ikke omfattes av denne studien.
- 2 Med system menes formell og praktisk organisering av henholdsvis søk og rednings- og oljevernaktiviteter.
- 3 I studien er de anonymiserte, og blir refererte til som (kilde + nummer)
- 4 På russisk: Федеральное агентство морского и речного транспорта
- 5 På russisk: Министерство России по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
- 6 Originaltittel: "Положение о взаимодействии аварийно-спасательных служб, министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России." Av 28. juli 1995.
- 7 Originaltittel: "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций." Av 30. desember 2003 nummer 794.
- 8 På russisk: Государственная морская аварийная и спасательно-координационная служба Российской Федерации – Госморспасслужба РФ
- 9 På russisk: Федеральное агенство морского и речного транспорта
- 10 På russisk: Мурманское бассейновое аварийно-спасательное управление - МБАСУ
- 11 På russisk: Федеральное государственное учреждение «Аварийно-спасательная служба по проведению подводных работ специального назначения» - Госакваспас
- 12 På russisk: Управление поисковых и аварийно-спасательных работ северного флота – УПАСР СФ
- 13 På russisk: Пограничное управление ФСБ России по Мурманской области
- 14 I mangel av offisiell informasjon om den russiske kystvaktens fartøy, er denne oversikten i stor grad basert på hvilke fartøy som har vært involvert i inspektørutvekslinger med den norske kystvakten. Det rettes en stor takk til Svein Kosmo som bidro med disse opplysningene. Opplysningene er også samstemt med informasjon i aviser, tidsskrifter og andre internettressurser.
- 15 Det må presiseres at helikopterrekkevidde avhenger av last, ekvipasje og oppdragstype. Den oppgitte rekkevidden bør derfor anses som omtrentlig.
- 16 Originaltittel: "О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов". Av 21. august 2000.
- 17 Originaltittel: "О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации". Av 15. april 2002.
- 18 Originaltittel: Федеральная Служба по надзору в сфере природопользования – Росприроднадзор
- 19 Skimmere brukes til å transportere oljen opp fra vannet
- 20 Lenser brukes til å samle eller kontrollere oljen når den ligger på vannet

KILDER

B-PORT.COM 2010.

'В Мурманске появится один из 10 аварийно-спасательных центров МЧС, создаваемых в российском секторе Арктики' (Ett av Kriseministeriets 10 søk og redningssentre skal dannes i Murmansk). 8. juni. <http://www.b-port.com/news/archive/2010-06-08-6/> lest 25. juni 2010

BAMBULYAK, ALEXEI OG BJØRN FRANTZEN 2005.

Oil transport from the Russian part of the Barents Region. Svanhøvd Environmental Centre, Svanhøvd.

--- 2009. *Oil transport from the Russian part of the Barents Region. Status per January 2009*. The Norwegian Barents Secretariat and Akvaplan-niva, Norway

BEREDSKAPSPLAN 2010.

'Joint Norwegian-Russian Contingency Plan for the Combatment of Oil Pollution in the Barents Sea – revision 14', 1. januar.

EVERS, KARL ULRICH, IVAR SINGSAAS OG KRISTIN R. SØRHEIM 2006.

Oil Spill Contingency Planning in the Arctic – Recommendations. Arctic Operational Platform (ARCOP) rapport. Januar.

FISKERIMYNDIGHETENE 2009.

'Рыбоохранное судно «Анграпа» покинуло район Шпицбергена' (Fiskevernskipet "Angrapa" forlot Svalbardområdet). 11. desember. <http://fish.gov.ru/presscentre/DocLib1/000032.aspx> lest 12. mai 2010

FOREBYGGINGSKRAVENE 2000.

'Основные требования к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов' (Hovedkrav til utarbeidelsen av planer for forebygging og eliminering av utslipp av olje og oljeprodukter). Dekret antatt av den Russiske Føderasjons regjering 21. august.

HAVARIREDNINGSTJENESTEN A.

'Государственный морской спасательно-координационный центр' (Statlige senter for koordinering av sjøredning). Dato ikke oppgitt. <http://gmssr.ru/mod/?content=42&glob=42> lest 5. februar 2010

--- b. 'МСКЦ Мурманск' (MSKTS Murmansk). Dato ikke oppgitt. <http://gmssr.ru/mod/?content=57&glob=42> lest 13. februar 2010

--- c. 'Уроки аварий с точки зрения организации и проведения поисково-спасательных операций.' (Lærdommer fra havarier om organisering og gjennomføring av redningsoperasjoner). Dato ikke oppgitt. <http://gmssr.ru/mod?content=51&glob=42> lest 9. februar 2010

IMO 1979.

International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979. http://www.imo.org/conventions/contents.asp?doc_id=653&topic_id=257 lest 5. februar 2010

--- 1990 International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990. http://www.imo.org/conventions/mainframe.asp?topic_id=258&doc_id=682 lest 12. juli 2010

IVANOVA, MARIA 2010.

Oil spill emergency preparedness in the Russian Arctic: a study of the Murmansk region (utkast).

KRISTIANSEN, ALF 2010.

Telefonintervju med Alf Kristiansen, avdelingsleder ved Kystverkets beredskapsavdeling Tromsø 15. mars

MIL.RU 2009.

'Вертолётчики Северного флота спасли травмированного матроса теплохода "Кепромар' (Nordflåtenens helikopterpiloter reddet skadet skipsmatros på fartøyet "Kepromar"). 20. august 2009. <http://www.mil.ru/848/1045/1274/8948/8949/sf/19366/index.shtml?id=65865> lest 10. februar 2010

--- 2009. 'Спасательное судно Северного флота СБ-406 приняло участие в спасении терпящих бедствие рыбаков' (Nordflåtens redningsfartøy SB-406 deltok i redningen av fiskere i havsnød). 3. mars 2010. <http://www.mil.ru/848/1045/1274/8948/8949/sf/19366/index.shtml?id=71114> lest 4. april 2010

MINISTERIET FOR KRISESITUASJONER A.

'Поисково-спасательная служба МЧС России' (Ministeriet for krisesituasjoners søk- og redningstjeneste). Dato ikke oppgitt. <http://www.mchs.gov.ru/powers/?ID=3945> lest 3. mars 2010

--- b. 'Северный филиал ГОСАКВАСПАС' (Gosakvaspas sin nordlige filial). Dato ikke oppgitt. http://29.mchs.gov.ru/powers/index.php?SECTION_ID=178&phrase_id=974 lest 19. februar 2010

MORSKAJA KOLLEGIJA.

'Поиск и спасение на море' (Søk og redning på havet). Dato ikke oppgitt. http://www.morskayakollegiya.ru/bezop/spas_sudopodyom_raboty/poisk_spas_na_more/ lest 15. april 2010

MURMANSK FYLKESADMINISTRASJON.

'История пограничного управления ФСБ России по Мурманской области' (FSBs grenseenhet i Murmansk fylke sin historie). Dato ikke oppgitt. http://www.gov-murman.ru/border_serv/history.shtml lest 2. februar 2010

OVERENSKOMST 1957.

'Overenskomst mellom Norges Regjering og Regjeringen i Samveldet av Sovjetiske Sosialistiske Republikker om samarbeid ved redning av nødstedte og ettersøkning av savnede mennesker i Barentshavet.'

---1994. 'Overenskomst mellom Regjeringen i Kongeriket Norge og Regjeringen i Den Russiske Føderasjon angående samarbeid om bekjempelse av oljeforurensning i Barentshavet.'

SAMARBEIDSAVTALE 1995.

'Avtale mellom Kongeriket Norges Regjering og Regjeringen i Den Russiske Føderasjon om samarbeid ved ettersøkning av savnede og redning av nødstedte mennesker i Barentshavet.'

SAMARBEIDSVEDTEKTENE 1995.

'Положение о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России' (Vedtekter for samarbeid mellom havariredningstjenester, ministerier, etater og organisasjoner på havet og i Russlands innsjøer). Registrert ved Justisministeriet 28. juli.

SYSTEMET FOR ADVARSEL OG ELIMINERING 2003.

'О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций' (Om det enhetlige statssystemet for advarsel mot og eliminering av nødssituasjoner). Dekret antatt av den Russiske Føderasjons regjering 30. desember.

TILTAKENE 2002.

'О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации' (Om organisering av forebyggingstiltak og tiltak mot oljeforurensning på den russiske føderasjonens territorium). Dekret antatt av den Russiske Føderasjons regjering 15. april.

UTSKRIFT 2010.

'Выписка из протокола 2 от 04 Марта 2010 года заседания Центральной комиссии по аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей транспортного комплекса Российской Федерации' (Utskrift fra møteprotokoll 2 av 4. mars 2010 til den Sentrale attesteringskommisjonen for søk og redningstjenester, søk og redningsenheter og redningsmenn underlagt Den Russiske Føderasjons transportkompleks)